

STATUS KEPEMILIKAN TANAH *DRUWE* DESA DI BALI

Dewa Ayu Oka Aspriani¹, Dr. A. Rachmad Budiono, S.H., M.H.²,
Prof. Dr. I Nyoman Sirtha, S.H., M.S.³
Program Studi Magister Kenotariatan
Universitas Udayana Kerjasama dengan Universitas Brawijaya Malang
Email: Ugek_ayu@yahoo.com

ABSTRAK

Tanah merupakan suatu yang amat penting dalam kehidupan manusia baik dilihat dari segi ekonomi, sosial, budaya bahkan setelah meninggalpun manusia memerlukan tanah. Demikian pentingnya tanah dalam kehidupan manusia maka tanah sangat berpeluang untuk menimbulkan masalah bahkan tidak jarang menimbulkan sengketa. Desa di Bali ada dua yang itu desa *keprebekelan*/Kelurahan (dinas), sebagai unsur pemerintahan dibawah Kecamatan dan desa *pakraman* yang dulunya sebelum Perda Provinsi Bali Nomor 03 Tahun 2001 dirubah dengan Perda Nomor 3 Tahun 2003, disebut desa adat. Tanah *druwe* desa dalam Hukum pertanahan nasional mendapat pengakuan keberadaannya didalam UUPA sebagai tanah ulayat atau yang serupa dengan itu bahkan sebagai tanah *druwe* desa, namun berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, desa *pakraman* bukan merupakan badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Oleh karenanya status kepemilikan dari tanah *druwe* desa menjadi mengambang.

Kata Kunci : Status kepemilikan tanah di Bali, Tanah *druwe* desa.

ABSTRACT

Land constitutes an important thing in the human life seen from the aspect of economics, social and culture, even after the death he requires such land. The land is so important for the human life that it may create problems. There are two kinds of desa in Bali, namely: Desa *Keprebekelan*/Kelurahan (dinas) and Desa Pakraman. The former belongs to the government element under the District, and the latter is called Desa Adat under the Bali Province Decree Nomor 03/2001, changed by the Bali Province Decree Nomor 03/2003 becomes Desa Pakraman. The *druwe* land under the national land law is acknowledged within UUPA as *ulayat* land and the like as the land owned by village, however under the Government Decree Nomor 38/1963, Pakraman Village is not a legal institution having the right toward the land. It is therefore the owning status of the land owned by the village becomes floating.

Keywords: owning status customary land in Bali, Desa owned land.

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum; Program Studi Magister Kenotariatan

² Pembimbing Utama. Hukum Waris

³ Pembimbing Kedua. Hukum Agraria

PENDAHULUAN

Tidak dapat dipungkiri bahwa tanah merupakan suatu benda yang amat penting dalam kehidupan dan penghidupan manusia dalam masyarakat. Manusia dalam kehidupannya selalu berhubungan dengan tanah, bahkan setelah manusia meninggal dunia sekalipun masih berkaitan dengan tanah. Segala aktifitas keseharian manusia pada umumnya dan sebagian terbesar dilakukan diatas tanah, termasuk setelah manusia meninggal dunia masih memerlukan tanah sebagai tempat peristirahatan terakhir atau dikremasi diatas tanah dan menjadi tanah. Lebih-lebih jika dilihat dari sudut ekonomis, tanah mempunyai nilai ekonomis tinggi baik sebagai kebutuhan rumah tinggal, tempat usaha, bahkan sudah menjadi komoditi investasi yang menggiurkan, dengan nilai jual semakin hari semakin tinggi bahkan melambung tinggi. Karena mempunyai nilai ekonomis yang tinggi, maka tanah sangat tinggi kecenderungannya menjadi objek sengketa.

Oleh karena demikian pentingnya tanah dalam kehidupan manusia, maka diperlukan pengaturan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang memadai yang dapat merangkul dan mengatur semua hal tentang pertanahan. Hukum yang mengatur

tentang tanah yang lasim disebut dengan “hukum pertanahan” baik sebelum maupun setelah kemerdekaan telah diatur dalam suatu Undang-undang. Setelah kemerdekaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tanah sudah cukup banyak dikeluarkan sebagai induknya adalah Undang-undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang lebih dikenal dan disingkat dengan UUPA sebagai siangkatan dari Undang-undang Pokok Agraria (selajutnya disebut dengan UUPA).

Dalam pertimbangan huruf a UUPA, ditentukan bahwa di Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur.

Dengan demikian pentingnya dan kompleknya hal yang berkenaan dengan tanah, maka kini banyak permasalahan yang timbul menyangkut mengenai tanah terutama mengenai hak atas tanah, bahkan tidak jarang sampai terjadi sengketa hak atas tanah. Permasalahan ini dapat menimbulkan gangguan bagi ketertiban umum, sebab tanah sudah dianggap

sebagai harta yang sangat penting terkait dengan hajat hidup sehingga sengketa yang timbul menjadi berkepanjangan. Tanah juga sering memberikan getaran di dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan kegoncangan dalam masyarakat, lalu ia pula yang sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan nasional.⁴

Dalam berbagai kepustakaan terdapat beberapa system pengusaan atas tanah, salah satunya adalah system pengusaan tanah menurut hukum adat, yang dalam hal ini tanah dan masyarakat hukum adat mempunyai hubungan erat satu sama lain. Hubungan hukum antara masyarakat hukum dengan tanah melahirkan hak, yang mana hak tersebut mengatur hubungan masyarakat sebagai kelompok hukum, hak untuk menggunakan tanah bagi kepentingan masyarakat ini adalah hak yang asli dan utama dalam hukum adat, dapat meliputi semua tanah dilingkungan masyarakat hukum adat, yang kemudian dipakai sebagai sumber hak atas tanah lainnya di dalam lingkungan masyarakat hukum adat dan dapat dipunyai oleh seluruh anggota masyarakat hukum adat. Tanah tanah yang berkaitan dengan persekutuan hukum adat di Bali dikenal dengan istilah tanah adat atau tanah desa atau tanah *druwe desa* (tanah

milik desa). Tanah-tanah *druwe desa* di Bali ini jika dikaitkan dengan kepustakaan hukum adat inilah yang dapat dipersamakan dengan “hak ulayat

Pengakuan akan hak ulayat didalam UUPA dapat dijumpai dalam Pasal 3 yang menentukan sebagai berikut:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.⁵

Dalam penjelasan Pasal 3 UUPA dapat dijumpai kalimat sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu” ialah apa yang didalam kepustakaan adat disebut “beschikkingsrecht”

Dari ketentuan diatas, maka di Bali ada tanah yang serupa dengan tanah ulayat atau yang disebut hak-hak yang serupa dengan itu yaitu tanah *druwe desa*, dalam hal ini desa pakrmana yangh dulunya

⁴ John Salindeho, 1998, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 7.

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1982, h.6.

disebut desa adat, sehingga tanah inipun dikenal dengan istilah tanah adat atau tanah *druwe* (milik) desa.

Tanah *druwe desa*, yang dimaksudkan dalam hal ini adalah tanah *druwe* desa Pakraman (sesuai dengan Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 dan telah dirubah dengan Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman) yang sebelumnya dikenal dengan nama desa adat.

Tanah *desa pakraman* di Bali juga dapat dibedakan atau berbagai menjadi 4 jenis tanah *druwe desa* yaitu:

1. Tanah Desa, yaitu tanah yang dipunyai yang biasa didapati melalui usaha usaha pembelian maupun usaha lainnya.
2. Tanah Laba Pura, yaitu tanah (yang dulunya milik desa atau dikuasai oleh desa) yang khusus dipergunakan untuk keperluan pura.
3. Tanah Pekarangan Desa (PKD), adalah merupakan tanah yang dikuasai oleh desa yang diberikan kepada krama desa tempat mendirikan perumahan yang lasimnya dalam ukuran luas tertentu dan hampir sama dalam setiap keluarga.
4. Tanah Ayahan Desa (AYDS), adalah tanah-tanah yang dikuasai atau dimiliki oleh desa yang penggarapannya diserahkan kepada masing-masing krama

desa disertai hak untuk menikmati hasilnya.⁶

Berkaitan dengan tanah *druwe desa* kalau diterjemahkan kedalam bahasa indonesia berarti “tanah milik desa” yaitu “tanah milik desa pakraman”. Namun jika dihubungkan dengan Pasal 4 ayat 1 UUPA, tidak ada desa pakraman yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Yang dapat mempunyai hak milik atas tanah hanyalah orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain dan badan hukum.

Pasal 4 ayat 1 UUPA menentukan sebagai berikut:

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Pasal 4 ayat 1 UUPA ini terkait dengan ketentuan Pasal 21 UUPA yang menentukan sebagai berikut:

- (1) Hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik.

⁶ I Made Suasthawa Dharmayuda, *Desa Adat, Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Bali di Propinsi Bali*, Upada Sastra, Cetakan Pertama, Denpasar, 2001, h.136.

- (2) Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.

Ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA dapat diartikan bahwa yang dimaksud dengan warganegara adalah orang perorangan baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, sedangkan yang dimaksud dengan Badan Hukum dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA adalah sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 1963 (Lembaran Negara 1963 Nomor 61). tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

Dengan tidak tegasnya peraturan yang mengatur mengenai tanah *druwe desa* pakraman dalam hukum pertanahan nasional, maka hal ini akan membawa implikasi terhadap terancamnya eksistensi tanah *druwe desa* di Bali, termasuk jika terjadi sengketa tanah *druwe desa* ada kesulitan untuk mendapatkan rujukan hukum yang berlaku untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Dengan demikian dapat dikemukakan beberapa rumusan masalah sbb:

1. Apakah *Desa Pakraman* di Bali dapat mempunyai hak milik atas tanah ?

2. Bagaimana status kepemilikan tanah *druwe desa* di Bali ?

PEMBAHASAN

Untuk mengetahui apakah desa pakraman dapat mempunyai hak milik atas tanah, pertama-tama marilah kita melihat ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 1963 tentang badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah adalah. Pasal 1 Peraturan Pemerintah tersebut menentukan bahwa yang dapat mempunyai hak milik atas tanah adalah :

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut bank Negara);
- b. Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan atas Undang-undang Nomor 79 tahun 1958 (Lembaran Negara 1958 Nomor 139)
- c. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria,

setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, jelaslah bahwa *desa pakraman* tidak termasuk sebagai subjek hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Dengan tidak ditunjuknya *desa pakraman* sebagai subyek hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, menimbulkan permasalahan berkaitan dengan tanah-tanah *druwe desa* di Bali. Permasalahan tersebut muncul karena tanah-tanah *druwe desa* tersebut adalah merupakan kepunyaan/milik (dalam bahasa bali disebut *druwe*) *desa pakraman*, dan *desa pakraman* tidak ditunjuk sebagai subyek hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Dengan demikian berarti pula telah terjadi kekosongan hukum dalam hal bagaimana subjek hukum yang disebut *desa pakraman* sebagai subjek hukum berkenaan tanah miliknya yang disebut dengan tanah *druwe dewa* khususnya yang berkenaan dengan tanah. Dengan kekosongan hukum ini penulis khawatir akan terjadi pergeseran kepemilikan tanah *druwe desa* menjadi tanah milik perseorangan. Atau dengan kata lain akan terjadi penguatan terhadap hak-hak individual yang melemahkan hak-hak

komunal terhadap tanah *druwe desa pakrama*. Untuk hal tersebut kiranya *Teori Balon* yang dikemukakan oleh Ter Haar dapat dipakai landasan untuk mengkaji hal tersebut.

Teori Balon (Ballen Theory) dari Ter Haar, yang mengatakan bahwa semakin kuat hak ulayat, maka semakin lemah hak perseorangan dan demikian sebaliknya.⁷

Hal senada dikemukakan oleh Iman Sudiyat, yang memberikan pengertian hak ulayat dengan mempergunakan istilah hak purba ialah hak yang dipunyai oleh suatu suku (*clan/gens/stam*), sebuah serikat desa-desa (*dorpenbond*) atau biasanya oleh sebuah desa saja untuk menguasai seluruh tanah seisinya dalam lingkungan wilayahnya.⁸ Bagaimana hubungan hak purba ini dengan hak milik perorangan, Iman Sudyat mengemukakan bahwa jika hak purba itu sudah melemah sama sekali, maka dengan sendirinya hak perorangan (hak milik bumi putra) akan berkembang dengan pesatnya. Hak purba dengan hak perorangan itu tersangkut paut, dalam hubungan mengembangkan dan mengempis, desak

⁷ I Made Suasthawan Dharmayuda, *op.cit*, 2001, h.118.

⁸ Iman Sudyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Cetakan ke dua, Yogyakarta, 1981, h. 2.

mendesak, batas membatasi, mulur-mungkret tiada hentinya.⁹

Ini menunjukkan bahwa terhadap tanah hak ulayat atau tanah *druwe* desa di Bali, apabila hak komunal dari masyarakat hukum adat dalam hal ini *desa pakraman* semakin menguat, maka hak perorangan (*krama desa*) menjadi semakin melemah, dan demikian sebaliknya.

Kiranya apa yang dikemukakan oleh Ter Haar dalam teorinya yang dikenal dengan teori balon, ataupun apa yang dikemukakan oleh iman Sudiat, berlaku terhadap tanah-tanah *druwe desa* di Bali, karena tanah *druwe desa*, disatu sisi statusnya adalah merupakan tanah *druwe* (milik) desa pakraman yang memang telah diakui eksistensinya oleh *krama desa*, Namun dalam hukum pertanahan nasional tidak mendapatkan kekuatan hukum atau tidak mendapat pengakuan yang memadai sebagaimana pengakuan hak milik atas tanah yang dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum yang lainnya yang ditentukan dalam Peraturan pemerintah yang mengatur tentang penunjukan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah oleh karenanya jika hal ini terus menerus demikian peraturan tanah *druwe desa* di Bali akan memberikan peluang menguatnya

hak individu dan sebaliknya melemahkan hak-hak kemunal dari tanah *druwe* desa itu sendiri.

Hak ulayat itu sendiri sebagai hak purba dalam hukum positif masih tetap mendapat tempat dan pengakuan dalam hukum pertanahan nasional, sebagai mana dapat dijumpai dalam UUPA dan peraturan tentang pertanahan lainnya.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional. Nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat menentukan bahwa:

Hak ulayat yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat) adalah kewenangan menurut hukum adat yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warga untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah diwilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antar masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Pasal 1 angka 2 menentukan tanah ulayat adalah sebidang tanah yang diatasnya terdapat suatu hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.

⁹ Ibid. h. 3.

Di Bali tanah ulayat disebut dengan tanah adat atau tanah *druwe desa* yang juga dikenal dengan sebutan *tanah desa*. Tanah desa ini dapat dibedakan menjadi tanah desa dalam arti sempit dan arti luas.¹⁰ Dalam arti yang sempit tanah desa tersebut meliputi tanah-tanah yang berasal dari membeli atau usaha yang lainnya seperti:

- a. Tanah pasar;
- b. Tanah setra;
- c. Tanah lapangan dan
- d. Tanah bukti.¹¹

Dalam arti yang luas, disamping tanah desa dalam artian yang sempit juga termasuk tanah *Laba Pura*, tanah *Pekarangan Desa* (PDK) dan tanah *Ayahan Desa* (AYDS).¹²

Tanah *Pekarangan Desa* yang sering disingkat dengan nama *PKD*, adalah tanah milik desa yang diberikan kepada *karma desa* untuk tempat mendirikan perumahan yang lasimnya dalam ukuran luas tertentu dan hampir sama untuk setiap keluarga.¹³ Pengertian ini perlu ditambahkan dengan kalimat mempunyai kaitan dengan kewajiban ngayah desa. Krama (anggota) masyarakat

desa yang menguasai *pekarangan desa* (*PKD*) berkewajiban untuk melakukan ayahan desa.

Biasanya desa yang memiliki *PKD*, (*pekarangan desa*) merupakan *ayahan ngarep* berdasarkan jumlah karang desa artinya setiap satu *PKD* hanya diwajibkan satu orang *pengayah ngarep*. *Krama jangkep* atau setiap kepala keluarga (KK) yang lainnya berkedudukan sebagai *pengayah pengele* atau *pengampel* yang artinya warga tersebut ikut menenpati *PKD* (*pekarangan desa*) tersebut namun sebagai krama yang dinomor duakan. Ketentuan tentang pengaturan ini diatur dalam *awig-awig desa pakraman* baik yang sudah dituliskan maupun yang belum dituliskan. *Ngayah desa* mengandung arti melakukan segala kewajiban yang berhubungan dengan desa pakraman, termasuk dalam kaitannya dengan melakukan segala kewajiban terhadap *Kahayangan Tiga* (*Kahayangan Desa*). Jadi dengan demikian tanah adat di Bali berkaitan erat dengan kewajiban-kewajiban keagamaan dalam hal ini Agama Hindu. Dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Daerah Provinsi Bali menentukan bahwa “*Krama desa/krama banjar* adalah mereka yang mempunyai karang desa *pakraman* / karang banjar *pakraman* dan atau yang bertempat tinggal diwilayah desa/bajar *pakraman* atau ditempat lain yang menjadi

¹⁰ I Made Suasthawa Dharmayuda, *Status dan Fungsi Tanah Adat Bali setelah beralunya UUPA*, CV. Kayumas, Denpasar, 1987, h. 40. (Selanjutnya disbut I Made Suastawa Dharmayuda III)

¹¹ Ibid.

¹² Ibid. h. 40-41.

¹³ I Made Suasthawa Dharmayuda II, *Op. Cit*, 2001, h. 136.

warga desa *pakraman*/ banjar *pakraman*". Selanjutnya Pasal 1 angka 7 ditentukan "Krama pengempon/pengemong adalah *krama* desa *pakraman* /*krama* banjar *pakraman* yang mempunyai ikatan lahir batin terhadap *kahayangan* yang berada diwilayah serta bertanggung jawab terhadap pemeliharaan, perawatan, dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan upacara di *kahayangan* tersebut.

Dalam hubungan tersebut tepatlah apa yang di kemukakan oleh Surojo Wignyodiputro yang menyatakan bahwa antara persekutuan, dengan tanah yang didudukinya mempunyai hubungan yang bersifat religio magis.¹⁴

Dalam kepustakaan hukum adat, hukum adat yang bersifat religio magis ini melahirkan sebuah teori yang disebutkan dengan "*reception in complexu*" dari Mr. L.W.C. van den Berg. Menurut teori ini bahwa jika tidak dibuktikan sebaiknya menurut ajaran ini, hukum pribumi ikut agamanya. Kongkritnya adalah kalau suatu masyarakat itu memeluk suatu agama tertentu maka hukum adat masyarakat yang bersangkutan adalah hukum agama yang dipeluknya itu. Menurut teori ini maka adat istiadat dan hukum suatu golongan

masyarakat adalah resepsi seluruhnya dari agama yang dianut oleh golongan masyarakat itu.¹⁵

Walaupun teori ini tidak seluruhnya pas untuk diterapkan terhadap *desa pakraman*, namun walaupun tidak seluruh hukum agama yang diterapkan di Bali namun syarat utama dari suatu *desa pakraman* adalah harus memiliki *khayangan tiga* atau *kahayangan desa* yang disebut dengan *Pura Puseh*, *Pura Desa* dan *Pura Dalem*, yang hanya dimiliki oleh umat yang beragama Hindu di Bali. Disamping itu dilihat dari pengertian *desa adat* atau dengan istilah *desa pakraman*, baik yang ditentukan dalam Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 06 Tahun 1986 tentang kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali, atau yang dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Bali Nomor 3 tahun 2001 tentang Desa Pakraman, yang telah dirubah dengan Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003.

Pasal 1 butir 4. Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 menentukan :

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Bushar Muhamad, *Asas-Asas Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978, h. 11-12

Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat Hukum Adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu, secara turun temurun dalam ikatan *Kahyangan Tiga* atau *Kahyangan Desa* yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Bertalian dengan hak ulayat sebagai hak yang diatur menurut hukum adat, Pasal 5 UUPA memberikan penegasan bahwa UUPA sebagai hukum yang mengatur mengenai bumi, air dan ruang angkasa adalah berlandaskan hukum adat.

Pasal 5 UUPA menentukan sebagai berikut:

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Pengakuan terhadap hak ulayat yang masih ada menjadi lebih kuat dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat tertanggal 24 Juni 1999. Pengakuan tersebut dapat dijumpai dengan jelas dalam

pertimbangan Peraturan Menteri Tersebut yang menyebutkan sebagai berikut:

- a. Bahwa hukum tanah nasional mengakui adanya hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, selanjutnya disingkat Undang-undang Pokok Agraria;
- b. Bahwa dalam kenyataannya waktu ini dibanyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayat.
- c. Bahwa sehubungan dengan itu perlu diberikan pedoman yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah yang ada dan melaksanakan urusan pertanahan pada umumnya dalam hubungannya dengan hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut dikemudian hari.

Dalam Pasal 5 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 tahun 1999 ditentukan bahwa penelitian masih adanya hak ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikut sertakan yang bersangkutan,

lembaga swadaya masyarakat, dan instansi yang mengelola sumber daya alam. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal 5 dapat dilihat dalam Pasal 6 yang menentukan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal 5 diatur dalam Peraturan Daerah.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan ini keluarlah Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Dalam Bidang Pertahanan. Keputusan Presiden ini pada prinsipnya memberikan kewenangan kepada pemerintah Kabupaten/Kota dalam bidang pertanahan. Hal tersebut ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2). Mengenai kewenangan Kabupaten/Kota dalam hal penyelesaian masalah hak ulayat diatur pasal 2 ayat(1) huruf f.

Pengakuan hak ulayat ini juga dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintahan Nomor 16 tahun 2004 Tanggal 10 mei 2004 tentang Penatagunaan Tanah, dalam Pasal 6 menentukan:

Kebijakan penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap :

- a. Bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya yang sudah maupun yang belum terdaftar;

- b. Tanah Negara;
- c. Tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tanah-tanah adat atau tanah ulayat desa di Bali, sebagaimana disebutkan diatas tanah *PKD* dan *AYDS*, *Laba Pura Kahyangan Desa*, ataupun tanah desa lainnya yang disebut *druwe desa*, adalah tanah milik persekutuan hukum adat uang disebut *desa pakraman* yang penguasaannya diberikan kepada *krama desa* (anggota masyarakat desa) dengan kewajiban *ngayah desa* termasuk semua kewajiban terhadap *Kahyangan Desa*, ataupun tanah *desa pakraman* yang dikuasai langsung oleh *desa pekraman* yang berbeda dengan masyarakat hukum adat lainnya di Indonesia.

Pengakuan tanah adat sebagai tanah ulayat desa di Bali, dalam UUPA lebih tegas lagi dapat dilihat dalam Pasal II Ketentuan-ketentuan Konversi yang menyebutkan:

- (1) Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak-hak yang dimaksud dalam pasal 20 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai yang dibawah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, yaitu: hak agraris eigendom, milik yasan, andarbeni, hak atas *druwe*, hak atas

druwe desa, pesini, grand Sultan, landerijenbezitrecht, altijddurende erpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya undang-undang itu menjadi hak milik tersebut dalam Pasal 20 ayat 1 kecuali yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagaimana tersebut dalam Pasal 21.

- (2) Hak-hak tersebut dalam ayat 1 kepunyaan orang asing, warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau badan hukum yang tidak ditunjuk oleh pemerintah sebagai mana yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat 2 menjadi hak guna bangunan sesuai dengan peruntukan tanahnya sebagai yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraris.

Ketentuan di atas menunjukan adanya kaitan antara Pasal II Ketentuan-ketentuan Konversi dengan Pasal 20 dan Pasal 21 UUPA yang masing-masing menentukan sebagai berikut:

Pasal 20 UUPA menentukan :

- (1) Hak milik adalah hak terus-menerus, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6;
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain:

Pasal 21 UUPA menentukan :

- (1) Hanya warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syarat.

Berdasarkan ketentuan Pasal II ayat (1) Ketentuan-ketentuan Konversi dengan jelas menunjukkan adanya pengakuan atas tanah adat atau tanah ulayat desa yang didalam Pasal tersebut diistilahkan dengan hal atas *druwe* dan *druwe desa* (dalam bahasa Indonesia berarti “ tanah hak milik desa”). Dengan diakuinya hak atas *druwe desa* dalam UUPA, berarti memperkuat kedudukan tanah adat atau tanah ulayat desa disamping eksistensinya memang demikian kuat didalam kehidupan masyarakat *desa pakraman* di Bali.

Dalam laporan Penelitian Integrasi Hak Ulayat kedalam Yurisdiksi UUPA, Depdargi FH. UGM. Tahun 1978 dicantumkan bahwa hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/ kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam dan ke luar.¹⁶

¹⁶ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi ketujuh, cetakan ketujuh belas, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, h. 158

Jika hal ini dihubungkan dengan tanah adat di Bali, maka masyarakat hukum adat di Bali dalam hal ini *desa pakraman*, mempunyai hak untuk mengatur tanah adatnya baik ke luar maupun ke dalam. Ke luar mengetahui arti *desa pakraman* berhak untuk mengatur hubungan antara tanah adat dengan subjek hukum di luar *desa pakraman* dan kedalam mengandung arti bahwa *desa pakraman* mempunyai hak untuk mengatur *krama desa*-nya dalam hubungannya dengan tanah milik *desa pakraman*.

Dari ketentuan yang telah diuraikan terdahulu, tidak perlu diragukan bahwa sistem hukum pertanahan nasional mengakui dengan tegas keberadaan hak ulayat, sepanjang kenyataan masih ada. UUPA tidak menentukan atau memberikan penjelasan yang dapat dipakai acuan mengenai masih ada atau tidaknya hak ulayat dalam suatu daerah atau masyarakat tertentu.

Maria Sumardjono, mengemukakan kriteria penentu masih ada atau tidaknya suatu hak ulayat harus dilihat pada 3 hal yaitu:

- (1) Adanya masyarakat hukum adat yang mengetahui ciri-ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat;
- (2) Adanya tanah /wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *lebensraum* yang merupakan objek hak ulayat;

- (3) Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu.¹⁷

Ter Haar merumuskan masyarakat hukum adat sebagai: *Geordende groepen van blijvend karakter met eigen bewind en eigen materieel en immaterieel vermogen*.¹⁸ Dapat diterjemahkan kurang lebih sebagai berikut :kelompok- kelompok teratur yang bersifat ajeg dengan pemerintahan sendiri yang memiliki benda-benda materiil maupun imateriil.

Dengan mengambil inti pandangan Ter Haar, Bushar Muhamad mengemukakan ada 4 unsur dari suatu masyarakat hukum adat sebagai berikut:

1. Kesatuan manusia yang teratur;
2. Menetap di suatu daerah tertentu;
3. Mempunyai penguasaan-penguasaan;
4. Mempunyai kekayaan yang berwujud ataupun tidak berwujud, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak ada seorangpun diantara anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkannya dalam arti

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Ter Haar Bzn, *Beginselen en stelsel van het Adatrecht*, Griningen-Jakarta, 1950, h. 16.

melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya.¹⁹

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang telah diamandemen, secara tegas memberikan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat sebagai suatu kelembagaan tradisional sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18B ayat (2) yang selengkapnya menentukan sebagai berikut:

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Apa yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraris/ Kepala Badan Pertahanan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 menentukan bahwa masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang-orang yang terkait oleh hukum karena persamaan tempat tinggal ataupun berdasarkan atas keturunan.

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 jelaslah bahwa *desa pakraman* adalah merupakan masyarakat hukum adat. Karena dalam rumusan Pasal 1 angka 4 ditentukan

bahwa *desa pakraman* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *Kahyangan Tiga* atau *Kahyangan Desa* yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Desa pakraman di Bali sangat terkait dengan konsep *Tri Hita Karana* yaitu tiga penyebab kebahagiaan hidup didunia ini jika memperhatikan tiga hal yaitu: pertama hubungan manusia dengan Tuhan, kedua hubungan manusia dengan sesama manusia dan ketiga hubungan manusia dengan lingkungan. Konsep *Tri Hita Karana* tersebut juga dituangkan dalam Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 3 tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* dan yang diubah dengan Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 200. Dengan demikian jelas bahwa desa pakraman di Bali adalah merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat otonom. H AW. Widjaya mengemukakan bahwa otonomi desa adalah merupakan otonomi yang asli, bundar dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah, oleh karenanya pemerintah

¹⁹ Bushar Muhamad, *Op. Cit*, 1978, hal 11-12.

berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut.²⁰

Badan hukum, sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan pasal-pasal Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 1963 dilihat dari ilmu tentang pengertian pokok dalam hukum (*begriffenwissenschaft*) adalah merupakan subjek hukum, karena subjek hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

- a. Pribadi kodrat (*natuurlijk persoon*) yakni manusia tanpa kecuali;

Pribadi hukum (*rechtspersoon*) yang mungkin merupakan suatu bentuk susunan relasi (misalnya koperasi), atau suatu keutuhan harta kekayaan (misalnya Yayasan).²¹

Walaupun *desa pakraman* di Bali identik bahkan melebihi persyaratannya dari suatu badan hukum yang secara nyata ditujuk sebagai subjek hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, sudah jelas kantor pertanahan tidak akan dapat menerima pendaftaran tanah *druwe desa* dari *desa pakraman*, karena kantor

pertanahan berpegang pada peraturan yang berlaku untuk yang berkenaan dengan pendaftaran tanah dan peraturan pemerintah yang mengatur mengenai subjek hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Dari uraian diatas jelas permasalahan hukum yang utama terhadap tanah *druwe desa* di Bali, adalah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, *desa pakraman* tidak termasuk sebagai subjek hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Dari permasalahan utama ini mengakibatkan *desa pakraman* sebagai “pemilik tanah” tidak dapat mendaftarkan tanah *druwe desa* untuk mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah sebagai bukti hak milik yang terkuat dan terpenuh menurut hukum pertanahan yang berlaku.

SIMPULAN

1. Berdasarkan perturan Perundangan-undangan yang berlaku khususnya khususnya Pasal II Ketentuan-ketentuan Konversi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tanah *druwe desa* mendapatkan pengakuan dalam hukum pertanahan nasional. Namun menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 *Desa Pakraman* tidak termnasuk badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

²⁰ Widjaya, HAW, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, PT. Raja Grafindu Persada, Jakarta, 2003, h. 165.

²¹ Purnadi Purbacaraka, *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum bagi Pendidikan Hukum*, cetakan pertama, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, h. 33.

2. Karena *desa pakraman* tidak merupakan subjek hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, maka *desa pakraman* tidak dapat mendaftarkan hak miliknya (ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota) untuk mendapatkan sertifikat sebagai bukti hak milik atas tanah, maka status kepemilikan tanah *druwe desa pakraman* di Bali menjadi mengambang.

DAFTAR PUSTAKA

Boedi Harsono, 1982, ***Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah***, Djambatan, Jakarta;

Bushar Muhamad, 1978, ***Asas-Asas Hukum Adat***, Pradnya Paramita, Jakarta;

Iman Sudyat, 1981, ***Hukum Adat Sketsa Asas***, Liberty, Cetakan ke dua, Yogyakarta;

John Salindeho, 1998, ***Masalah Tanah Dalam Pembangunan***, Sinar Grafika, Jakarta.

Koesnadi Hardjasoemantri, 2002. ***Hukum Tata Lingkungan***, Edisi ketujuh, cetakan ketujuh belas, Gajah Mada University Press, Yogyakarta;

Purnadi Purbacaraka, 1986, ***Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum bagi Pendidikan Hukum***, cetakan pertama, CV. Rajawali, Jakarta;

Suasthawa Dharmayuda., I Made, 1987, ***Status dan Fungsi Tanah Adat Bali setelah beralunya UUPA***, CV. Kayumas, Denpasar;

Suasthawa Dharmayuda., I Made, 2001, ***Desa Adat, Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Bali di Propinsi Bali***, Upada Sastra, Cetakan Pertama, Denpasar;

Ter Haar Bzn. 1950, ***Beginnselen en stelsel van het Adatrecht***, Griningen-Jakarta;

Widjaya, HAW, 2003, ***Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh***, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.